

# Los objetivos del Programa Nacional de Población 1989-1994

Adolfo Sánchez Almanza \*

La población en México ha sido objeto de atención por parte de las diferentes administraciones gubernamentales, lo que se ha manifestado en varios documentos, desde la primera Ley General de Población promulgada en 1936, hasta el más reciente Programa Nacional de Población (PNP) 1989-1994, en donde se propone una política demográfica que oriente al país hacia el escenario esperado a fin de siglo.

Este programa cuenta con una presentación y tres capítulos:

- I) Marco general de la política de población.
- II) Diagnóstico y,
- III) Objetivos, subprogramas y evaluación.

Aunque los primeros capítulos son muy importantes, en este artículo se analizan algunos fenómenos vinculados con el último apartado, el propósito es explorar el posible futuro del país en función de las metas y acciones a llevar a cabo en el marco de la actual política demográfica.

El objetivo general del Programa "es contribuir a elevar el bienestar y la calidad de vida de todos los mexicanos a través de incidir en la dinámica, estructura y distribución de la población, en el marco del pleno respeto a los derechos humanos y en atención, tanto a las características de los grupos sociales que la conforman, como a las particularidades de las diversas regiones del país".<sup>1</sup>

Un objetivo de estas características aborda prácticamente los elementos centrales del desarrollo y como tal, resulta ambicioso (como debe ser tratándose de la población), aunque presenta dificultades para su alcance. Evidentemente, se requiere de la combinación de acciones de los diferentes sectores, no sólo de la administración pública, para superar los efectos indeseables de subdesarrollo, que se manifiestan en la inadecuación entre demandas sociales y escasez o concentración de recursos.

Los objetivos específicos que orientan las acciones del PNP se manifiestan en propuestas más concretas y cada una de ellas requiere de análisis particular para evaluar sus posibles resultados. Entre las consideraciones sobre los objetivos específicos más importantes, de acuerdo con los efectos socioeconómicos y regionales que producirían, están las siguientes:

- Un objetivo básico del Programa dice así:

"Promover un menor ritmo de crecimiento demográfico a través de un descenso en la fecundidad, que debe ir acompañado por una mejoría en el bienestar de la población y un aumento consecuente en las esperanzas de vida. Bajo este objetivo se pretende alcanzar, como meta, una reducción de la tasa de crecimiento de la población a 1.8% en 1994, y a 1.5% en el año 2000".<sup>2</sup>

Un objetivo como este es blanco de críticas que van, desde las posiciones más retrógradas de grupos conservadores que atacan las campañas de educación sexual y planificación familiar por "inmorales" (sic), hasta las que opinan que son estrategias neomalthusianas de control demográfico. Pero más

allá del oscurantismo de las primeras y el lugar común de las segundas posiciones, es indispensable reflexionar sobre la necesidad de alcanzar tal objetivo en función de las condiciones socioeconómicas por las que atraviesa el país, así como las perspectivas de su desarrollo.

La reducción del ritmo de crecimiento de la población permite, en general, aflojar la presión social sobre el aparato productivo. Las condiciones estructurales de subdesarrollo de México, agravadas por los perjudiciales efectos de la crisis de los ochenta (década perdida y de retroceso), manifiestan una economía débil e incapaz de satisfacer las demandas generadas por una población que se reproduce rápidamente.

El crecimiento de la población en México, depende principalmente de la fecundidad. Actualmente, cada mujer mexicana tiene en promedio 3.3 hijos y suponiendo una meta moderada pasaría a tener 2.7 hijos hacia el año 2000. De ser este el comportamiento en la fecundidad, y sin cambios radicales en migración y mortalidad, se pasaría de 87.6 millones de habitantes en 1990 a 106.5 millones a fin de siglo. Por lo tanto, la tasa de crecimiento de la población se reduciría de 2.15% en el primer año a 1.72% en el año 2000.<sup>3</sup>

Las necesidades que generarán 19 millones de personas que se agregarán a la población actual en el lapso de 10 años son enormes. Y por lo demás, el margen de variación esperado no altera algunas conclusiones sobre el futuro demográfico del país. Por ejemplo, la proporción del grupo de 15 a 64 años de edad aumentará en términos absolutos y relativos presionando sobre la demanda de empleo, actualmente contraída, por lo que, de no recuperarse la economía nacional, aumentarán las tasas de desempleo y subempleo y se intensificará la migración hacia los Estados Unidos de América. En el sector educativo crecerá la demanda por servicios a nivel medio superior por el aumento inercial de la población joven.

Por otra parte, la eliminación de una política de planificación familiar afectaría sobre todo a los estratos sociales de bajos ingresos, ya que son ellos (sobre todo los rurales) los que mantienen las tasas más altas de mortalidad materno-infantil y de fecundidad. En términos económicos, generan una sobreoferta de mano de obra, con baja escolaridad y capacitación, constituyendo un ejército industrial de reserva dispuesto a contratarse por bajos ingresos. Si no se incorporan al sector formal de la economía, se acomodan en el desempleo disfrazado, emigran del campo a la ciudad o hacia el país del norte. Aunque la mano de obra abundante y barata es atractiva para el capital, sobre todo el internacional (maquiladoras), los costos sociales son altos, porque ello significa mantenerse en el atraso general y en condiciones de fuerte explotación del trabajador mexicano.

- Otro objetivo particular relevante mencionado en el PNP, indica:

"Procurar una distribución de la población en el territorio nacional que responda al potencial de desarrollo de las distintas regiones del país, tomando en consideración los movimientos migratorios, tanto internos como de carácter internacional. Bajo este objetivo, se busca que disminuya el peso relativo de las grandes zonas metropolitanas, en relación a la población

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

<sup>1</sup> CONAPO, *Programa Nacional de Población 1989-1994*, México, 1989.

<sup>2</sup> *Idem*.

<sup>3</sup> CONAPO, *Proyecciones de la Población de México, 1980-2025*, noviembre 1989, México, inédito.

nacional, y se incentive el crecimiento de las ciudades intermedias y pequeñas".<sup>4</sup>

La concentración demográfica en algunas regiones y centros urbanos del país se deriva de la riqueza con que cuentan (agropecuaria, forestal, pesquera, energética, minera, etc.) y de la localización de las actividades industriales y de servicios, estas últimas se han localizado descontrolada y mayormente en cuatro grandes zonas metropolitanas del país: México, Guadalajara, Monterrey y Puebla. En ellas existe una fuerte acumulación de capital, con mercados amplios y dinámicos, que en el caso laboral estimulan la inmigración.

El crecimiento demográfico de algunas ciudades, aumentará la demanda por servicios (educación, salud, vivienda, agua, energía, transporte, etc.), y aunque los costos por habitante se reducen al atender asentamientos concentrados en vez de dispersos, existe un umbral sobre el que son cada vez mayores, esto sucede en las grandes zonas metropolitanas.

El fenómeno de concentración-dispersión obliga a aplicar una estrategia selectiva en el contexto de recursos económicos escasos. Se deberán escoger algunas ciudades de rangos de población intermedios, que cuenten con ventajas respecto a la disponibilidad y cercanía de requerimientos básicos (agua, suelo, energéticos, localización, etc.), para constituirse como puntos alternativos de destino de la población, y hacer un contrapeso regional a las zonas metropolitanas ya consolidadas en el contexto nacional.

El proceso de urbanización es irreversible, sin embargo, su intensidad y efectos adversos pueden ser más graves con un crecimiento descontrolado de la población. De ahí la urgencia de orientar el desarrollo urbano-regional. El deterioro ambiental en muchas regiones y ciudades ya es alarmante. Se ha ampliado la brecha entre el desarrollo urbano y el rural, ya que se mantiene o agudiza la transferencia de recursos del campo a la

ciudad. La participación de las actividades agropecuarias de base rural en el Producto Interno Bruto Nacional se ha reducido constantemente, lo que produce desequilibrios regionales en el ingreso, el consumo y los niveles generales de bienestar.

En resumen, resulta conveniente reducir el ritmo de crecimiento global de la población mexicana, pero eso no es suficiente, menos habitantes no significa automáticamente desarrollo, por lo que se impone una política económica, social y regional que pase primero por la redistribución del ingreso, que modifique estructuralmente las desigualdades existentes y que permita redistribuir a la población en el territorio nacional, haciendo un uso más racional de los recursos y el espacio.

El Estado, por otra parte, se encuentra en serio dilema: abatir el crecimiento demográfico, haciendo frente a posiciones encontradas, y entre las que vale la pena rescatar las demandas femeninas sobre la maternidad voluntaria, que plantean entre otros aspectos, el respeto a la libertad de tener o no tener hijos, educación sexual, eliminar el examen de embarazo como requisito para contratar trabajadoras, fácil acceso a anticonceptivos inofensivos a la salud, despenalizar el aborto (en México se practican alrededor de 1.5 millones de abortos al año y más de 260 mil mujeres fallecen por complicaciones al abortar, la mayoría de escasos recursos), construir guarderías y cocinas populares.

Evidentemente, todo lo anterior y otros fenómenos deben ser objeto de atención en el PNP y sus subprogramas, sin embargo, los resultados finales dependen de las múltiples acciones sectoriales y regionales que se lleven a cabo en diferentes plazos. Las directrices que se exponen en ese documento deben adquirir contenidos específicos y ser congruentes con los otros ámbitos de la planeación nacional. Finalmente, todas las acciones en materia de política demográfica deben partir de un supuesto elemental: el respeto irrestricto a los derechos y al sistema de valores de todo mexicano, por lo que se debe contar con una participación conciente y democrática de la población en el proceso de planeación nacional.

<sup>4</sup> *Ibidem.*

